



IL MECCANISMO PIANIFICATORIO DELLA MILANO CONTEMPORANEA

Romeo Carabelli, Raimondo Pinna

► To cite this version:

Romeo Carabelli, Raimondo Pinna. IL MECCANISMO PIANIFICATORIO DELLA MILANO CONTEMPORANEA. 1998. halshs-01259573

HAL Id: halshs-01259573

<https://shs.hal.science/halshs-01259573>

Preprint submitted on 20 Jan 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Il Meccanismo Pianificatorio della Milano Contemporanea

IL MECCANISMO PIANIFICATORIO DELLA MILANO CONTEMPORANEA

Romeo Carabelli

Raimondo Pinna

Aprile 1998

Il Meccanismo Pianificatorio della Milano Contemporanea	
---	--

PRESENTAZIONE.....	3
--------------------	---

PARTE PRIMA.....	4
------------------	---

2.1. Il quadro di riferimento	4
2.2. I raggruppamenti di attori	5
2.3. I soggetti dotati di potestà urbanistica	6
2.4. I soggetti cui appartiene lo ius aedificandi	7
2.5. Le funzioni della pianificazione urbanistica	8
2.6. La programmazione economica	9

PARTE SECONDA	11
---------------------	----

3.1. Il periodo dell'espansione: 1945-1974	11
3.2. Il periodo della contrazione 1975-1998	13

3.2.1. La Variante Generale del 1976 come strumento di difesa	13
---	-----------

3.2.2. La perdita di peso demografico di Milano.	14
--	-----------

3.2.3. La diffusione del fenomeno della dismissione di intere aree	16
--	-----------

3.2.4. La promozione di una strumentazione urbanistica informale	16
--	-----------

3.2.5. L'operato della Giunta Formentini (1993-1997)	19
--	-----------

3.2.6. Lo stato di crisi della pianificazione urbanistica	21
---	-----------

Bibliografia	22
--------------	----

PRESENTAZIONE

La storia dei cambiamenti verificatisi nelle città italiane dal secondo dopoguerra ad oggi porta a riconoscere che la legittimazione del ruolo della pianificazione urbanistica debba ricercarsi principalmente nel suo essere una branca applicativa del diritto amministrativo piuttosto che una disciplina progettuale o afferente alle discipline economico-sociali.

L'ipotesi alla base di questo lavoro è ricercare una conferma di questo assunto nella ricostruzione della recente storia territoriale di Milano.

La dispensa è pertanto organizzata in due parti.

- La prima presenta anzitutto gli attori coinvolti nelle decisioni che rendono possibili le trasformazioni del territorio, in secondo luogo spiega come i comportamenti di questi attori non seguano un'univoca linea di condotta, ma anzi siano essenzialmente contraddittori proprio a causa dell'incertezza di individuare la provenienza della principale fonte di legittimazione della pianificazione urbanistica.
- La seconda ripercorre alla luce di questa contraddizione la recente storia territoriale di Milano per il periodo che grosso modo va dal 1975 ad oggi. Una storia caratterizzata dal fenomeno di contrazione dell'organismo urbano successivo al precedente periodo di espansione verificatosi dal 1945 al 1975.

PARTE PRIMA

2.1. Il quadro di riferimento

All'interno del diritto amministrativo il diritto urbanistico organizza sia la funzione principale della pianificazione urbanistica che le funzioni ordinali ad essa collegate.

La fonte normativa principale della disciplina è tuttora costituita, nonostante le molteplici integrazioni e modifiche, dalla legge generale n.ro 1150 del 1942. Questa definisce l'urbanistica come disciplina dell'aggregato urbano, come l'attività che ha il compito di guidare l'assetto e l'incremento edilizio dei centri abitati. Il suo impianto strutturale è costruito in modo tale da svolgere questo compito attraverso degli strumenti urbanistici denominati "piani" ordinati secondo un livello gerarchico che consente di governare il territorio dalla scala più vasta a quella più puntuale.

Ben presto però questo impianto strutturale è apparso agli attori coinvolti sostanzialmente inadeguato a governare i processi di trasformazione che hanno investito il territorio delle città italiane a partire dagli anni Cinquanta.

In più occasioni l'inadeguatezza dell'impianto strutturale della legge n.ro 1150 del 1942 è stata identificata con la ristrettezza dei confini da lei posti al campo d'azione della pianificazione urbanistica. In seguito a questa identificazione è sembrato che la strada corretta per superare l'inadeguatezza della legge stessa fosse quella di ampliare il campo d'azione disciplinare fino a intendere l'urbanistica come disciplina di qualsiasi aggregato urbano e rurale, ma non si è mai arrivati all'emanazione di una nuova fonte normativa di riferimento che abrogando la precedente legittimasse questa nuova definizione.

Il mancato riconoscimento di questo tentativo di ampliamento del campo d'azione disciplinare ha contribuito comunque a renderlo non circoscritto e quindi più indefinito.

Ciò ha comportato l'esito negativo di diffondere tra gli attori coinvolti, condizionandone così i comportamenti, una incertezza nell'individuazione della provenienza della fonte di legittimazione della pianificazione urbanistica.

2.2. I raggruppamenti di attori

I soggetti coinvolti nelle trasformazioni che avvengono sul territorio possono essere accorpati in due grandi raggruppamenti di attori: gli enti pubblici dotati di potestà urbanistica, e l'insieme delle proprietà (privata e pubblica) cui appartiene lo *ius aedificandi*.

Con il termine potestà si esprime il potere autoritativo esercitato dalle amministrazioni pubbliche. Il tratto distintivo di queste ultime rispetto ai poteri privati, è costituito dal poter agire mediante atti d'imperio. Esse ne sono titolari in quanto centro di riferimento di interessi pubblici ritenuti prioritari. L'esercizio di questo potere avviene pertanto mediante l'emanazione di provvedimenti amministrativi autoritativi che incidono unilateralmente su una situazione soggettiva di un altro soggetto, costituendola, modificandola o estinguendola.

Da questo si evince chiaramente come la potestà urbanistica sia di pertinenza di molteplici amministrazioni pubbliche che incidono direttamente sui comportamenti degli altri attori attraverso l'emanazione di atti normativi: lo Stato, le Regioni, le Provincie, i Comuni, le Comunità Montane, gli Enti Parco e le Autorità di Bacino.

Lo *ius aedificandi* è invece la facoltà di costruire che inerisce al diritto di proprietà del suolo come è stato riconosciuto definitivamente dalla Corte Costituzionale con la sentenza n.ro 5 del 1980.

L'incertezza sulla provenienza della principale fonte di legittimazione del ruolo della pianificazione urbanistica ha determinato e determina comportamenti contraddittori nelle intenzioni e nelle azioni di questi due grandi raggruppamenti di attori.

I rispettivi comportamenti risultano contraddittori perché mutano in continuazione i parametri secondo cui entrambi i raggruppamenti di attori ritengono che la pianificazione urbanistica debba impostare la propria strategia e dettare le sue regole. Queste sono infatti diverse a seconda che, all'interno di un'organica progettazione urbana, la pianificazione consideri come suo obiettivo principale la perequazione fondiaria o lo sviluppo macroeconomico.

2.3. I soggetti dotati di potestà urbanistica

Tutti gli enti pubblici dotati di potestà urbanistica assumono decisioni che rendono possibili le trasformazioni del territorio attraverso l'uso della pianificazione urbanistica. Nel loro operato incide notevolmente l'incertezza sulla provenienza della fonte di legittimazione di quest'ultima ed è anche la causa principale dei loro comportamenti contraddittori, comportamenti accentuati dal fatto che questi enti pubblici sono in maggioranza dei corpi elettivi che devono essenzialmente ottemperare a due obiettivi:

- rispettare le funzioni della pianificazione urbanistica così come normate dalla legislazione di riferimento;
- rispondere ai bisogni espressi dalla società civile in merito allo sviluppo economico del territorio oggetto di pianificazione.

L'incertezza è ulteriormente complicata dal fatto che la società civile attribuisce alla pianificazione urbanistica un determinato compito progettuale. Esiste cioè una specifica domanda rivolta dalla società civile a questi enti pubblici di migliorare attraverso gli strumenti della pianificazione urbanistica la qualità della vita dell'ambiente urbano costruito.

Il fatto che enti pubblici territoriali come le Regioni e i Comuni siano espressione di una differente maggioranza politica li porta, nei diversi periodi storici, ad esprimere un proprio preciso programma di governo del territorio con cui intendono svolgere il compito di fornire risposte complessive ai riconosciuti bisogni della società civile. Dato che questi bisogni sono analizzati complessivamente secondo criteri prevalentemente economici, la

pianificazione urbanistica finisce spesso per essere interpretata, dagli enti pubblici dotati di potestà urbanistica a scala territoriale più vasta, come disciplina di supporto per l'attuazione meccanica sul territorio delle scelte politiche di programmazione economica.

Questa interpretazione è spesso conflittuale con il compito principale di conformare (adattare, adeguare) la proprietà privata affidato alla pianificazione urbanistica dalla legislazione vigente, compito che risulta quello proprio degli enti pubblici dotati di potestà urbanistica ad una scala territoriale minore.

2.4. I soggetti cui appartiene lo ius aedificandi

Il godimento della proprietà fondiaria, sia essa pubblica o privata, nelle sue varie qualificazioni non è illimitato ed incondizionato, bensì incontra limitazioni prodotte da eventi esterni tra i quali vi sono proprio i piani urbanistici che hanno il compito di conformare la proprietà alle finalità sociali, ovvero ai bisogni espressi dalla società civile. Nel momento in cui la proprietà dei beni immobili intraprende azioni e iniziative per la valorizzazione dei propri interessi può entrare in conflitto sia con altri interessi particolari che con gli interessi generali che si intendono tutelare.

Nella prassi il Comune è l'unico vero ente che rende possibile la trasformazione del territorio urbano in quanto rilascia la concessione edilizia alla proprietà del suolo (privata e pubblica). Su questo ente pubblico ricadono dunque le maggiori pressioni, in quanto è in seguito alle sue decisioni che vengono soddisfatte o deluse le aspettative di utilizzazione del suolo da parte della proprietà fondiaria.

Ciò che è importante sottolineare è che alla pianificazione urbanistica comunale è preclusa la possibilità di decidere l'attività economica che la proprietà intende sviluppare sul proprio fondo. Il suo compito è invece quello di stabilire come il proprietario può usufruire del suo bene imponendo il rispetto delle destinazioni d'uso previste.

2.5. Le funzioni della pianificazione urbanistica

La funzione principale della pianificazione urbanistica è l'assegnazione alle diverse porzioni del territorio di una loro disciplina d'uso.

Conseguentemente a questa funzione principale sono proprie dell'urbanistica quattro funzioni ordinali:

- la funzione di disciplina sostanziale, cioè la capacità di dettare criteri, direttive, standard per guidare l'esercizio della funzione principale;
- la funzione di salvaguardia, cioè la capacità di garantire il rispetto delle norme prescritte ma non ancora entrate in vigore;
- la funzione di controllo, cioè la capacità di verifica del rispetto delle norme prescritte;
- la funzione sanzionatoria, cioè la capacità di perseguire le violazioni delle norme prescritte.

Tutte queste funzioni, principale e ordinali, sono rese operative tramite gli strumenti urbanistici che sono fondamentalmente di due tipi: piani d'indirizzo e piani attuativi. I primi danno direttive di massima che sono vincolanti per gli enti pubblici dotati di potestà pianificatoria ma rimandano ai secondi il compito di redigere norme prescrittive vincolanti per la proprietà privata.

Nella prassi pianificatoria lo strumento attuativo ha finito per coincidere con lo strumento urbanistico principale che rende visibile l'esercizio di tutte queste funzioni: il Piano Regolatore Generale comunale. Questo può essere definito come la legge che regola l'esercizio dello *ius aedificandi* della proprietà fondiaria sul territorio comunale.

In sintesi, la posizione occupata dall'urbanistica all'interno del diritto amministrativo struttura in maniera chiara i rispettivi ruoli tra i due grandi raggruppamenti di attori individuati: gli enti pubblici dettano le norme, la proprietà privata è tenuta a rispettarle. Questo posizionamento vincola altrettanto chiaramente lo svolgimento dei reciproci rapporti.

2.6. La programmazione economica

L'articolo 117 della Costituzione italiana assegna alle Regioni la potestà legislativa principale in materia urbanistica.

La Regione ha il compito di organizzare la gestione del territorio di sua competenza nel rispetto dei criteri di indirizzo contenuti in leggi quadro la cui emanazione è di competenza esclusiva dello Stato, e il compito di definire gli ambiti di intervento entro cui possono e devono operare Provincia e Comune.

Tuttavia, il sistema di governo del territorio è organizzato secondo una struttura gerarchica molto meno decentrata. Lo Stato si riserva infatti il diritto di intervenire in ogni momento sulla normativa urbanistica esistente per provvedere allo sviluppo socio-economico del territorio di pertinenza delle Regioni tramite l'emanazione di leggi quadro. Lo Stato è dunque in grado di sconvolgere il preesistente assetto legislativo determinato dalle Regioni.

Per esempio con l'emanazione della legge n. 47 del 1985 - cosiddetta legge del condono edilizio - e la riapertura dei termini della stessa operata dall'articolo 39 della legge n. 724 del 1994, lo Stato più che perseguire l'obiettivo di contrastare il diffondersi dell'abusivismo edilizio, ovvero il sostanziale dilagare della realizzazione di opere edilizie che realizzano volumetria al di fuori delle disposizioni di qualsiasi strumento urbanistico, ha teso a far emergere sacche di evasione fiscale per recuperare una più ampia base imponibile.

Operando a questo fine lo Stato ha ridisegnato la funzione ordinale di controllo e quella sanzionatoria costringendo gli altri enti pubblici ad adeguarvisi, ma ha anche favorito il diffondersi della percezione da parte della proprietà fondiaria del venir meno delle suddette funzioni ordinali proprie della pianificazione urbanistica. A ribadire questa preoccupazione è stata proprio la Corte Costituzionale che con la sentenza n. 427 del 1995 ha riaffermato come nel caso fosse ancora reiterata la soluzione del condono edilizio si

finirebbe per vanificare le norme repressive di quei comportamenti che il legislatore considera illegali perché contrastanti con la tutela del territorio.

Altri casi di intervento statali sulla normativa urbanistica esistente per provvedere allo sviluppo socio-economico del territorio sono avvenuti e avvengono tramite l'emanazione di provvedimenti legislativi di carattere esclusivamente settoriale, aventi per oggetto la redazione di grandi piani infrastrutturali (autostrade, alta velocità ferroviaria, piano energetico nazionale), oppure di piani pluriennali per l'edilizia residenziale pubblica, oppure di risanamento delle zone urbane degradate.

In questi casi lo Stato è intervenuto e interviene attuando un massiccio trasferimento di risorse pubbliche in grado di promuovere trasformazioni territoriali in deroga agli strumenti urbanistici vigenti costringendo a subordinare alle sue decisioni le decisioni assunte dagli enti territoriali gerarchicamente inferiori.

In sintesi il tentativo di utilizzare l'urbanistica come disciplina di supporto della programmazione economica, in grado di rendere concretamente operativi sul territorio i molteplici obiettivi di sviluppo assunti dagli enti pubblici, impedisce di individuare in maniera altrettanto chiara che nel diritto urbanistico i ruoli dei due grandi raggruppamenti di attori. Infatti, viene individuato solo il ruolo coercitivo del raggruppamento di attori che esercitano la propria potestà urbanistica, ma viene lasciato inespressa la natura del ruolo dei soggetti cui appartiene lo *ius aedificandi* in quanto le decisioni degli enti pubblici di scala vasta raramente incidono sulle posizioni economiche della proprietà del suolo e degli operatori.

Inoltre lo svolgimento dei reciproci rapporti si rivela conflittuale dato che sull'ente pubblico che deve poi attuare le decisioni deliberate tramite l'esercizio della propria potestà urbanistica (generalmente il Comune) finisce per gravare totalmente il compito di ostacolare l'intendimento della proprietà fondiaria di scegliere la destinazione d'uso economicamente più conveniente del proprio suolo.

PARTE SECONDA

Nel secondo dopoguerra la storia territoriale di Milano è segnata dall'adozione di due strumenti urbanistici generali: il Piano Regolatore Generale del 1953 e la Variante Generale a questo piano del 1976.

3.1. Il periodo dell'espansione: 1945-1974

Il periodo 1945-1975 può essere descritto a buon diritto come il periodo dell'espansione di Milano.

Anzitutto la città aumenta la popolazione in termini assoluti di circa 600.000 persone dal 1951 al 1973, anno in cui raggiunge il suo massimo livello: 1.765.000 residenti. Aumenta lo spazio fisico costruito, il censimento del 1981 registra che tra il 1945 e il 1971 viene costruito ben il 60% dello stock abitativo milanese. Il numero degli occupati nelle attività industriali raggiunge il massimo storico.

La gestione di tutti questi processi di trasformazione che si verificano sul territorio avviene attraverso un nuovo piano regolatore la cui redazione comincia nell'immediato dopoguerra.

Il dopoguerra milanese è segnato dalla parola chiave ricostruzione. Il tessuto fisico della città ha indubbiamente subito pesanti offese dai bombardamenti alleati ma sostanzialmente l'apparato produttivo è rimasto intatto. Le minacce di una sua distruzione o di un suo smantellamento non sono state effettuate, pertanto la città può immediatamente tornare a produrre.

L'obiettivo è ricostruire le condizioni perché Milano ritorni ad essere una città capace di offrire opportunità di sviluppo economico salvaguardando, nel contempo, le prerogative della proprietà fondiaria.

Il piano regolatore del 1953 viene redatto per gestire un'espansione della città costruita che si presuppone ancora quantitativa. I criteri fondamentali che determinano le caratteristiche più salienti di questo piano regolatore vanno ricercate nell'inserimento del piano urbano in uno schema di piano regionale,

nel decentramento industriale, nella creazione di un centro direzionale regionale, nella zonizzazione dell'intero territorio comunale, nella costruzione di grandi assi attrezzati di penetrazione dalla città nell'aggregato urbano, nella creazione di quartieri residenziali autonomi per un'organica espansione della città, nell'imposizione del vincolo di verde agricolo.

In realtà non verranno considerate le proposte avanzate di contenimento della crescita cittadina, di riqualificazione del tessuto residenziale esistente in unità quartiere, e le proposte di decentramento degli impianti industriali nocivi.

In questa fase il Comune, soggetto depositario della potestà urbanistica, svolge il proprio compito attraverso la localizzazione delle funzioni ma opera in modo da utilizzare i nuovi strumenti urbanistici in maniera non conflittuale con i soggetti depositari dello *ius aedificandi*, come dimostra negli anni Sessanta l'adozione dei Piani per l'Edilizia Economica Popolare. Questi si frantumano infatti in una serie di nuclei residenziali disposti a corona sull'ultima periferia urbana in territorio comunale, per la cui localizzazione sono scelte soprattutto aree di onerosa urbanizzazione per le quali in quel momento la proprietà fondiaria non ha ancora interessi sufficienti di intervento.

3.2. Il periodo della contrazione 1975-1998

3.2.1. La Variante Generale del 1976 come strumento di difesa

A metà degli anni Settanta viene costruita dal Comune di Milano una Variante Generale al piano regolatore sulla base di due direttrici principali: da un lato l'identità municipale viene identificata con la città industriale e per questo motivo vengono confermate le funzioni industriali esistenti e viene limitata l'estensione delle funzioni terziarie; dall'altro si ha la certezza nella funzione redistributiva della disciplina urbanistica attraverso l'applicazione dei suoi parametri principali, standard, indici, vincoli, e per questo motivo si ritiene assolutamente centrale l'intervento pubblico dirigista ritenuto comunque il migliore possibile.

La Variante generale del 1976 viene costruita dal Comune come uno strumento di difesa sociale e politico. Strumento di difesa sociale perché viene perseguito l'obiettivo del riequilibrio e della diffusione dei servizi nonché il mantenimento delle classi sociali più deboli nel centro storico. Strumento di difesa politico perché volto a salvaguardare l'avvenuto ribaltamento dei rapporti di forza all'interno dell'amministrazione municipale verificatosi nel 1975 che ha portato al governo comunale i partiti politici della sinistra.

Ciò che è importante è che il suo essere costruito essenzialmente come strumento di difesa fa sì che, negli anni che intercorrono tra la sua adozione (1976) e la sua approvazione da parte della Regione Lombardia (1980), la Variante percepisca qualsiasi tipo di trasformazione territoriale o in termini di speculazione immobiliare o come accentuazione degli squilibri sociali.

Questa percezione costituisce l'espressione di un preciso programma di governo del territorio elaborata da parte di una maggioranza politica per rispondere al compito di fornire risposte complessive ai bisogni della società civile in un determinato periodo storico.

Da subito le direttrici principali della Variante si dimostrano però totalmente inadeguate a fronteggiare le conseguenze territoriali determinate dai principali processi di trasformazione economica in corso. Processi di trasformazione che caratterizzano questo periodo storico come il periodo della contrazione delle attività insistenti sul territorio.

Successivamente se ne analizzano i due principali: la perdita di peso demografico del Comune di Milano nel suo complesso e il conseguente processo di redistribuzione residenziale nell'intero bacino metropolitano; il fenomeno della dismissione di intere aree che si verifica in quelli che erano i quartieri milanesi con la più alta concentrazione di impianti industriali con la creazione, nel giro di pochi anni, di autentici vuoti urbani concentrati in particolare nei pressi della cintura ferroviaria che circonda ad anello la città.

Agli inizi degli anni Ottanta questi due fenomeni non sono ancora completamente evidenti ma l'amministrazione comunale prende atto dell'inadeguatezza degli obiettivi della Variante al P.R.G. del 1976 e opera così una svolta intervenendo sia sull'apparato strumentale sia sui contenuti che sugli obiettivi.

3.2.2. La perdita di peso demografico di Milano.

La città perde popolazione in valore assoluto, dal valore massimo raggiunto nel 1973 pari a circa 1.765.000 residenti passa a poco più di 1.300.000 residenti nel 1997 con una perdita secca di 465.000 persone. Si riduce sia il numero delle famiglie che la dimensione media del nucleo familiare. Si riduce il grado di mobilità residenziale complessiva. Inoltre, insieme al calo demografico, Milano perde imprese e addetti.

L'esodo di popolazione dal capoluogo avviene di pari passo con la formazione di un nuovo modello di scala metropolitana delle localizzazioni residenziali. L'intera area metropolitana milanese diventa un unico grande bacino - che è sempre più difficile leggere e interpretare alla luce dei confini amministrativi esistenti - al cui interno si verifica negli anni Ottanta e Novanta un vasto processo di redistribuzione residenziale.

Questo processo di decentramento basato in molti casi su un modello estensivo di urbanizzazione, connotato tipologicamente dalla prevalenza della casa a schiera o della casa unifamiliare su lotto unico, concorre alla formazione della cosiddetta città diffusa.

La dimensione dell'esodo dal capoluogo - circa 40.000 abitanti/anno - può essere interpretata come un'emigrazione forzata determinata dall'aspirazione ad una migliore qualità dell'abitare, e soprattutto dall'impennata dei prezzi del mercato immobiliare avvenuta in due fasi: dal 1982 al 1985 e dal 1987 al 1991. Quartieri milanesi come il cosiddetto "quadrilatero della moda" tra via Manzoni e Corso Venezia (via della Spiga, via Montenapoleone), o il quartiere di Brera arrivano a spuntare quotazioni al metro quadro superiori a dieci milioni.

Ma è tutta la città che è interessata da questo fenomeno di rialzo dei prezzi. In particolare è stato calcolato per il centro cittadino che il rapporto tra le quotazioni rilevate nel 1995 e quelle del 1970 è di 25 a 1. Nessun investimento di carattere finanziario nello stesso arco di tempo è stato in grado di offrire un simile risultato agli investitori.

Attualmente l'offerta abitativa si è contratta, è divenuta più rigida, è qualitativamente scarsa.

Si è contratta perché l'aumento dei prezzi immobiliari al metro quadro è stato accompagnato dall'erosione di unità immobiliari residenziali per cambi di destinazione d'uso, accorpamenti, demolizioni a fronte di un limitato numero di nuove abitazioni realizzate. E' divenuta più rigida perché aumentano le difficoltà per l'accesso all'abitazione per numerose categorie di soggetti che devono fronteggiare contemporaneamente un triplice ordine di problemi: il reperimento delle aree, l'impiego efficace delle risorse disponibili, la rigidità del modello ordinario di pianificazione. E' un'offerta qualitativamente scarsa perché gli alti prezzi finiscono così per essere giustificati dai soli parametri formativi della rendita di posizione piuttosto che dall'immobile in sé.

3.2.3. La diffusione del fenomeno della dismissione di intere aree

La dismissione interrompe la continuità del processo di mutamento di destinazione del suolo, ed è il protrarsi nel tempo di questa interruzione che costituisce la sua anomalia urbanistica.

Il fenomeno della dismissione investe a Milano sia i grandi impianti produttivi della periferia industriale storica che le grandi attrezzature civiche della città costruite sul finire del secolo scorso e nella prima metà del secolo: carceri, caserme, macelli, mercati generali. Questa dismissione è estesa all'insieme dei quartieri a prevalente destinazione d'uso industriale posti a ridosso della cintura ferroviaria.

Il disagio conseguente a questo fenomeno si manifesta nel collegamento delle loro dimensioni quantitative a quelle dei valori immobiliari in essa depositati, degli interessi ad essi associati, degli investimenti necessari per una loro riconversione, delle attività pubbliche o private che vi è possibile insediare. Gli standard urbanistici sinora pensati appaiono sproporzionati alle capacità di acquisto od esproprio dell'amministrazione pubblica, alle sue stesse capacità organizzative; spesso lo sono anche rispetto alla domanda di suolo espressa da attività pur dinamiche e ai programmi di sviluppo del settore edilizio.

La conseguenza più evidente del fenomeno della dismissione è l'obsolescenza di parte del capitale fisso sociale urbano costituito dalle opere di urbanizzazione primaria e secondaria esistenti che appaiono sempre più insufficienti ed inadeguate.

3.2.4. La promozione di una strumentazione urbanistica informale

Per fronteggiare l'inadeguatezza della Variante Generale a gestire i due fenomeni descritti l'amministrazione comunale sceglie di promuovere una strumentazione urbanistica informale che si esprime attraverso la redazione di Documenti Direttori come quello del Passante Ferroviario (1984) e quello

delle aree industriali dismesse (1990), che di fatto svuotano di significato la pianificazione attuata tramite la Variante generale.

In sintesi, riguardo alla realizzazione di alcuni grandi interventi, i Documenti Direttori sono una sorta di dichiarazione di intenti da parte dell'operatore pubblico sui quali costruire la contrattazione con gli operatori privati. L'attuazione passa attraverso la definizione di "progetti d'area" che costituiscono l'esito e non la condizione della trattativa fra i diversi attori coinvolti. L'ultimo passo della procedura è la formalizzazione dell'accordo con la stesura di una variante del P.R.G.

Quella che viene delineata con i Documenti Direttori è l'idea di concentrare gli interventi in alcune porzioni strategiche del territorio comunale sulle quali intervenire per progetti in alternativa all'orientamento globalizzante e alla concezione vincolistica propria della Variante del 1976. Lo scopo dichiarato di entrambi i Documenti Direttori è porsi come strumento di pianificazione e gestione dei processi di trasformazione urbana in grado sia di progettare e realizzare nel periodo medio-breve interventi anche settoriali di riuso e di ristrutturazione (relativi ad ambiti specifici di tessuti urbani in fase di trasformazione), sia di collocare i singoli progetti nel quadro di un piano generale di indirizzi di trasformazione della città.

Nel dettaglio i Documenti sono costituiti da una relazione illustrativa e da un insieme di tavole nelle quali sono riportate le aree interessate da fenomeni di dismissione o sottoutilizzo e sono perimetrati i differenti tipi di situazione per i quali sono previste specifiche modalità di intervento.

Nei Documenti viene proposta una chiara distinzione tra due differenti tipi di situazioni:

- per gli interventi di carattere straordinario come nel caso di aree strategiche di rilevante dimensione viene previsto il ricorso a strumenti speciali (progetti d'area);

- per gli interventi ordinari di riqualificazione valgono le procedure urbanistiche vigenti con la loro articolazione di rimandi a piani esecutivi di vario tipo.

Con l'adozione del secondo Documento Direttore sulle aree industriali dismesse queste ultime vengono ufficialmente promosse al rango di risorsa territoriale fondamentale per il rilancio della città riconoscendo ufficialmente le due tendenze di fondo che sono emerse durante il corso degli anni Ottanta:

- l'aumento delle pressioni per realizzare principalmente su aree industriali dismesse le rendite di posizione insediandovi funzioni più competitive, pressioni che operano una forte selezione sul mercato delle aree industriali;
- l'aumento delle difficoltà per le aziende manifatturiere, che troverebbero utile insediarsi o rilocalizzarsi in Milano, di rispondere ad un'offerta molto scarsa e costosa, difficoltà che sminuisce la funzione incubatrice che le aree metropolitane "mature" avrebbero dovuto svolgere nei confronti delle attività produttive più innovative.

La scelta effettuata con il Documento Direttore è quella di amplificare l'importanza del fenomeno e di proporre una soluzione omologante. Questa scelta cristallizza per gli anni a venire sia il fenomeno che la sua possibilità di soluzione.

Si verifica infatti l'assunzione acritica da parte della proprietà fondiaria e di tutti gli operatori interessati di due concetti chiave che informano i successivi comportamenti:

- la convinzione che la presenza di numerose aree libere o sottoutilizzate sia un'opportunità fondamentale e condizione imprescindibile per il ripensamento delle strategie di riassetto dell'area metropolitana milanese;
- la convinzione che la presenza di tali vuoti nel tessuto centrale della città condensi "di per sè" alti valori fondiari.

Entrambi i punti, ma specialmente il secondo, giustificano la convinzione che la qualità urbanistica del recupero sia relazionata alla capacità di

remunerazione economica delle funzioni produttive ammesse nella localizzazione delle aree industriali dismesse. Ad esempio, la produttività delle operazioni connesse all'uso terziario è data quasi sempre a priori.

3.2.5. L'operato della Giunta Formentini (1993-1997)

Nel giugno 1993 viene eletta alla guida del Comune di Milano una amministrazione con a capo il Sindaco Marco Formentini che pare possedere tutti i numeri per seguire una stabile linea di governo. Attorno a questa Giunta si crea pertanto una atmosfera di fiduciosa attesa da parte di tutte le componenti attive sul territorio della città che si mostrano disponibili anche a fornire il loro contributo per approntare un piano complessivo per le aree industriali dismesse. In realtà la Giunta prova a costruire la propria politica urbanistica in un duplice modo:

- facendo *tabula rasa* di tutto quanto predisposto dalle Giunte precedenti;
- proponendo un nuovo piano regolatore generale e una nuova normativa proprio per le aree industriali dismesse.

La *tabula rasa* viene raggiunta operando su tre fronti.

Anzitutto, la Giunta decide di revocare la variante alle Norme Tecniche di Attuazione del P.R.G. adottata con la delibera consiliare di approvazione del Documento Direttore delle aree industriali dismesse n.ro 438 del 19.03.1990. La motivazione della revoca è la constatazione di come non sia possibile, ricorrendo alle sole N.T.A., modificare le previsioni di piano che risultano superate, in assenza di una adeguata analisi dell'esigenza dei vari sistemi funzionali e un criterio per la migliore utilizzazione delle risorse territoriali.

Con la revoca della variante alle norme tecniche torna in vigore la precedente normativa della Variante Generale del 1976.

Successivamente la Giunta decide di stralciare dall'insieme complessivo e di respingere le 44 proposte di variante al piano regolatore, tutte su aree industriali dismesse, presentate in base alla legge regionale n. 23 del 2.04.1990 (Adamoli) azzerando, così, progetti edilizi per un milione e 642mila metri quadri e per oltre quattro milioni di metri cubi, quasi tutti presentati dalle centrali cooperative. La decisione di respingere i 44 piani non è motivata caso

per caso ma è una scelta di indirizzo generale per non compromettere future scelte del nuovo piano regolatore e in attesa di criteri omogenei.

Infine, la Giunta decide di non costituirsi in appello davanti al Consiglio di Stato in seguito all'annullamento della variante al P.R.G. Garibaldi-Repubblica, uno dei progetti d'area predisposti dal Documento Direttore del Passante Ferroviario, perchè non condivide l'impostazione del progetto e auspica una diversa riqualificazione dell'area.

Per la stesura di un nuovo Piano Regolatore Generale vengono invece incaricati undici architetti, italiani e stranieri, per riprogettare proprio i luoghi urbani su cui insistono le aree industriali dismesse.

La Giunta Formentini commette però l'errore di legare il successo dell'intera politica urbanistica al rispetto dei tempi sottovalutando il ritardo temporale causato dagli errori formali compiuti nella stesura degli atti amministrativi, errori che comportano la continua bocciatura delle delibere consiliari da parte del Comitato Regionale di Controllo (Co.Re.Co.) e del Tribunale Amministrativo Regionale (T.A.R.), e dalla ostilità preconcepita nei riguardi del sistema degli operatori sul territorio che ottiene il solo risultato di suscitare una contro-ostilità di questi ultimi verso ogni decisione assunta dal Comune.

Il risultato è che la Giunta Formentini cessa ben presto di fornire direttive atte a governare effettivamente il territorio della città trasformandosi in Giunta che rincorre le scadenze che man mano si presentano.

Seppure faticosamente, la Giunta riesce a proporre una possibilità di riutilizzare i milioni di metri quadri di aree industriali dismesse agganciando il problema allo sfruttamento dei fondi dello Stato per i programmi di riqualificazione urbana. Il risultato che viene raggiunto nell'aprile del 1995 consiste nell'approvazione di due delibere consiliari, (le n.ro 784 e 785 del 7.04.1995) che intendono sbloccare di fatto le procedure per trasformare le aree industriali dismesse. Anche in questo caso si verifica la negazione del visto di legittimità delle delibere da parte del Co.Re.Co. che ritarda la loro entrata in vigore.

L'obiettivo della Giunta consiste nel prevedere come, quanto e dove costruire nei prossimi anni. In pratica si tratta di una variante surrettizia al P.R.G. e il progetto di redigere un nuovo piano regolatore generale viene abbandonato.

3.2.6. Lo stato di crisi della pianificazione urbanistica

La scelta di ricorrere ad una strumentazione urbanistica informale è l'ammissione ufficiale del Comune, cioè del soggetto dotato di potestà urbanistica, che il diritto non costituisce la fonte principale di legittimazione della pianificazione urbanistica anzi al contrario rappresenta un ostacolo al suo corretto operare.

L'obiettivo del Comune diventa infatti quello di promuovere lo sviluppo e cessa di essere la localizzazione delle funzioni attraverso l'assegnazione di destinazioni d'uso alle diverse porzioni di territorio della città. Questo obiettivo implicando la scelta dell'economia come fonte di legittimazione dell'operato della pianificazione urbanistica comporta però una ridefinizione tra il ruolo ricoperto dal soggetto dotato di potestà urbanistica e il ruolo proprio dei soggetti cui appartiene lo *ius aedificandi*. Il risultato è l'incertezza sulla qualità, e sull'effettiva cogenza delle norme.

In questo periodo di contrazione infatti nessuna Giunta ha affrontato in qualche modo l'effettivo processo di trasformazione in atto nel territorio urbano e cioè la specializzazione della città per parti.

Per esempio l'addensamento di funzioni terziarie superiori all'interno della circonvallazione dei Navigli ha di fatto creato una cittadella finanziaria. La formazione di una spontanea città del divertimento nella zona dei Navigli Pavese e Grande, e del cinema nel Corso Vittorio Emanuele. La specializzazione residenziale di ceti professionali con forti capacità di spesa legati alle professioni terziarie come a Brera; oppure la specializzazione residenziale di ceti con basse capacità di spesa nei quartieri periferici di edilizia popolare. Il probabile costituirsi di future isole territoriali conseguenti all'immigrazione extracomunitaria in città.

La conseguenza più evidente è che la città diventa sempre più luogo di popolazioni differenti, popolazioni tra loro distanti che si moltiplicano per l'accresciuta mobilità territoriale dei soggetti e delle funzioni e che talvolta entrano in competizione tra loro per l'uso dello spazio.

A questa ennesima trasformazione qualsiasi risposta da parte della pianificazione urbanistica non può prescindere dalla risoluzione di quale sia la sua fonte di legittimazione.

Bibliografia

- COMUNE DI MILANO, *L'attuazione della Variante Generale: programmi e piani*, Milano, Electa, 1980
- BIANCHETTI C., *Aree industriali dismesse*, in Azimut n. 13, Milano, 1984
- MARCOTTI G., *Le aree industriali dismesse: il caso milanese*, in Azimut n. 13, Milano, 1984
- SECCHI B., *Il vuoto*, in Casabella n. 503, 1984
- BIANCHETTI D., *Aree industriali dismesse: primi percorsi di ricerca*, in Urbanistica n. 81, 1985
- LASSINI A., *Censimento e analisi di casi: coerenze e limiti di due differenti procedure di ricerca*, in Urbanistica n. 81, 1985
- MARCOTTI G., *Il censimento delle aree degradate a Milano: domanda di ricerca e ruolo dell'ente pubblico*, in Urbanistica n. 81, 1985
- MIONI A., *Degrado, spreco urbanistico e recupero: alcuni studi su casi lombardi*, in Urbanistica n. 81, 1985
- OETAMM n. 7, *La disponibilità e il recupero delle aree industriali nella Provincia di Milano*, Milano, 1987
- OETAMM n. 8, *Le trasformazioni del modello localizzativo nel Nord Milano: nuovi insediamenti industriali*, Milano, 1987
- TACCHI E.M., *Le aree industriali dismesse: un approccio sociologico*, in Vita e Pensiero n. 10, Milano, 1987
- COMUNE DI MILANO, *Documento Direttore sulle aree industriali dismesse*, 1988
- CURTI F., *Aree industriali dismesse e strategie di riuso. In margine ad alcuni convegni milanesi*, in Territorio n. 1, Milano, 1988
- GIBELLI M.C., *L'urbanistica della rivitalizzazione: problemi esperienze e nuove opportunità*, in La pianificazione urbanistica come strumento di politica economica AISRE, Milano, Franco Angeli, 1988
- GRAZIOSI S. - MANGONI L. (a cura di), *Milano dismessa. Il rilevamento della dismissione industriale*, ACLI/CCL, Milano, 1988
- IRER, *Progetto Milano. Il recupero di aree industriali dismesse in ambiente urbano*, Milano, Franco Angeli, 1988
- IRER, *Valutazione degli esiti dell'attuazione della legge regionale 22/86. Prima fase, rapporto finale*, Milano, 1988
- OETAMM Doc. n 1, *Aree industriali dismesse, valutazioni e proposte*, Milano, 1988
- LONGHI G., *Deindustrializzazione e riconversione urbana*, in Recuperare n. 43, Milano, 1989

- OETAMM n. 12, *Insedimenti industriali nell'ovest dell'area metropolitana*, Milano, 1989
- PADOVANI L., *Gestione dei processi di trasformazione urbana. Il Documento Direttore sulle aree dismesse o sottoutilizzate del Comune di Milano*, in *Recuperare* n. 43, Milano, 1989
- COCCO P., PASINI S., VANDONE A., *La trasformazione territoriale di Sesto San Giovanni attraverso i programmi integrati di recupero*, Tesi di laurea 1990, Politecnico di Milano, relatore S. Graziosi
- CONTI F., PROSERBIO A.M., SARDINI E.M., SPINELLI M., 1990: *rilievo della dismissione e del riutilizzo funzionale delle aree industriali dismesse di Milano*, Tesi di laurea 1990, Politecnico di Milano, relatore S. Graziosi
- IRER, *I progetti integrati d'area. La nuova politica della Regione Lombardia per lo sviluppo produttivo*, Milano, Franco Angeli, 1990
- OETAMM n. 18, *I processi insediativi delle attività economiche nel settore sud-est dell'area metropolitana*, Milano, 1990
- PADOVANI L., *L'esperienza pilota dei Programmi integrati di recupero in Lombardia*, in *Recuperare* n. 49, Milano, 1990
- FARERI P., *Progettualità diffusa e difficoltà realizzativa*, in *La costruzione della città europea negli anni '80* Vol II, Credito Fondiario spa, Roma, 1991
- OETAMM n. 30, *Aree industriali dismesse, la fase del recupero: quattro casi studio*, Milano, 1992
- BOERI S., *I luoghi della produzione*, in *Il territorio che cambia*, AIM/Abitare Segesta Cataloghi, Milano, 1993
- GRAZIOSI S., MANGONI L., PINNA R., *Il riuso delle aree industriali dismesse a Milano nel quadro delle politiche urbanistiche*, CCL/CCIAA, Milano, 1994
- URBANI P. CIVITARESE S., *Il diritto urbanistico*, Torino, 1994
- D'AGOSTINI S., DE CAROLIS G., PISANI I., POZZI P., *Sviluppo urbano ed evoluzione del sistema produttivo e infrastrutturale*, in *Innovazione e sviluppo a Milano*, AIM/Abitare Segesta Cataloghi, Milano, 1996
- BASSANI M., *Il piano regolatore comunale*, Milano, 1996
- VISCONTI U., *Trasformazioni demografico/insediative nell'area milanese* - in *Urbanistica informazioni* n. 152, 1997
- PAGLIARI G., *Corso di diritto urbanistico*, Milano, 1997